F Pet. 3.
20903
Case
FRC
21188

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

RAPPORT

FAIT

PAR LEMOINE-DESFORGES,

Député d'Ille-et-Vilaine,

Sur la résolution du 27 fructidor an 7, tendante à régler la manière de juger les contestations et les contraventions relatives au paiement des droits d'octrois municipaux et de bienfaisance.

Séance du 6e jour complémentaire an 7.

Représentans du Peuple,

Vous avez renvoyé à une commission spéciale, formée de nos collègues Simon, Deydier et moi, l'examen d'une résolution du 27 fructidor dernier,

THE NEWBERRY LIBRARY

qui tend à régler la manière de juger les contestations relatives au paiement des droits d'octrois municipaux et de bienfaisance.

Cette résolution a été prise dans la forme d'urgence. L'urgence est motivée sur ce qu'il est instant d'établir dans toute la République l'uniformité dans la manière de juger les contestations relatives au paiement des droits d'octrois municipaux et de bienfaisance.

Pour se convaincre de l'urgence d'une loi sur cette matière, il suffit de jeter un coup-d'œil sur celles qui ont établi des octrois municipaux et de bienfaisance dans différentes communes de la République, depuis celle du 27 vendémiaire an 7, pour la commune de Paris, jusqu'à celle que vous venez de rendre pour celle du Hâvre.

Il faut considérer d'abord que des contestations de deux espèces différentes peuvent naître à raison de la perception du droit d'octroi.

Les contestations de la première espèce sont celles qui ont pour objet l'application du tarif annexé à chaque loi, ou la quotité du droit exigé par le receveur. Les contestations de ce genre, si elles n'ont été accompagnées ni de violences ni de voies de fait, ne donnent lieu qu'à des actions civiles qui sont du ressort de la justice ordinaire, à la différence des délits qui donnent lieu à l'action publique, qui est de la compétence des officiers de police.

La seconde espèce de contestations est de celles qui résultent de l'obligation imposée au contribuable, de faire déclaration des marchandises qu'il introduit dans une commune, et d'en payer le droit. La contravention à cet article est une infraction à la loi, qu'elle punit d'une amende, et, sous ce rapport, les contestations de cette espèce peuvent, avec moins d'opposition aux principes, être attribuées aux tribunaux de police.

La police se divise en plusieurs classes. 1°. Police administrative : elle est exercée par les administrations. Son objet est le maintien habituel de l'ordre public ; elle ne poursuit pas les délits commis, mais elle tend à les prévenir. (Article 19 du code des délits et des peines.)

2°. La police, pour la répression des délits, se nomme police judiciaire. On la distingue encore en plusieurs espèces. Police simple, attribuée aux tribunaux de police ; ils ne connoissent que des délits dont la peine n'est portée par la loi ni au-dessus de trois journées de travail, ni au-delà de trois jours d'emprisonnement.

Police correctionnelle, relative aux délits dont la peine excède ou trois journées de travail ou trois jours d'emprisonnement, et n'est néanmoins ni afflictive ni infamante.

Enfin, la connoissance des délits emportant peine afflictive ou infamante, est attribuée aux directeurs du jury d'accusation, et aux tribunaux criminels.

Ces distinctions sont établies par l'article CL de la loi du 3 brumaire an 4, qui est le code des délits et des peines.

De ces principes que votre commission a cru devoir vous rappeler, il résulte que les seuls faits déclarés délits par les lois sont de la compétence des tribunaux de police, distingués suivant la nature et la gravité des délits.

Les simples contestations qui naissent entre un percepteur de l'octroi de bienfaisance et le contribuable sur la quotité du droit, produisent une pure action civile, et ne peuvent jamais être rangées dans la classe des délits, ni conséquemment être attribuées aux tribunaux de police.

Cela posé, examinons les lois rendues pour les établissemens d'octrois de bienfaisance, depuis et compris

celle du 27 vendémiaire an 7, pour la commune de Paris, jusques et compris celle que vous venez de rendre pour la commune du Hâvre.

On remarque que dans ces lois, qui sont au nombre de seize, il en est treize qui portent que les contestations qui pourront s'élever sur l'application du tarif, ou sur la quotité du droit, seront portées *devant le tribunal de police*, et par lui jugées sommairement en sans frais.

La loi du 13 fructidor, portant établissement de l'octroi de bienfaissance en la commune de Lorient, dispose que les contestations sur l'exécution du tarif, ou la quotité du droit, seront portées devant le tribunal de police simple, ou celui de police correctionnelle; suivant la quotité de la somme.

Enfin, celle du 21 messidor pour la commune de Châlons-sur-Marne, et celle du 24 fructidor pour la commune de Bourg, département de l'Ain, attribuent le jugement des contestations qui naîtront sur l'exécution du tarif, ou sur la quotité du droit, au tribunal de police municipale.

Votre commission a remarqué plusieurs vices essentiels dans ces dispositions des seize lois dont il s'agit.

1°. L'attribution faite à différens tribunaux pour les mêmes faits, et dans les mêmes espèces, est incompatible avec une bonne législation dont la qualité essentielle est la simplicité et l'uniformité.

2°. Ces attributions, pour le jugement d'une action civile, faites à différens tribunaux de police sont, en cela même, et indépendamment de la différence de ces tribunaux, une contravention aux premieres règles de l'ordre judiciaire, une contravention à la constitution elle-même, qui a soigneusement distingué la justice

civile de la justice criminelle, et fixé les attributions de l'une et de l'autre.

3°. Il y a encore une inconstitutionnalité marquée dans les treize lois qui attribuent aux tribunaux de police le jugement des contestations, si par ces mots *tribunaux de police*, on a entendu les tribunaux de police simple, qui est la première des polices judiciaires, et qui s'exerce par le juge-de-paix et ses assesseurs. Les contestations qui naissent sur l'exécution du tarif, ou sur la quotité du droit, peuvent s'élever à des sommes d'une certaine importance : or la compétence des tribunaux de simple police est limitée par l'article 233 de la constitution aux délits dont la peine n'excède pas, soit la valeur de trois journées de travail, soit un emprisonnement de trois jours ; ces limites fixées par la constitution, ne peuvent pas être étendues par des lois particulières.

La loi du 13 fructidor qui, en établissant un octroi de bienfaisance en la commune de Lorient, a dit que les contestations sur l'exécution du tarif, ou la quotité du droit, seroient portées devant le tribunal de police simple, ou celui de police correctionnelle, suivant la quotité de la somme, a remédié, du moins, à l'inconstitutionnalité des treize autres lois rendues sur cette matière ; mais elle porte encore le vice essentiel d'attribuer à des tribunaux créés pour juger des délits une action qui n'en a nullement le caractère.

Enfin, les lois des 21 messidor et 24 fructidor, pour les communes de Châlons-sur-Marne et de Bourg, en attribuant la connoissance des contestations sur l'exécution du tarif, et sur la quotité du droit, aux tribunaux de police municipale, ont sanctionné une irrégularité frapante.

Je vous ai déja fait observer, représentans du peuple, que les municipalités, comme les autres adminis-

trations, n'ont point de jurisdiction, que la police qui leur est confiée par la loi est purement administrative, que son objet est le maintien de l'ordre, et qu'elle est bornée, par sa surveillance, à prévenir les délits, et non à les juger quand ils ont été commis.

L'article 596 du code des délits et des peines du 3 brumaire an 4, porte même expressément que : « Tout » exercice du pouvoir judiciaire, ci-devant attribué » aux municipalités, pour la punition des délits de » police municipale et de police rurale, leur est interdit » pour l'avenir. »

Toutes les lois rendues jusqu'à ce jour sur l'établissement d'octrois municipaux et de bienfaisance dans différentes communes, obligent tout porteur et conducteur d'objets compris au tarif, d'en faire la déclaration au bureau de recette le plus voisin, et d'en acquitter le droit avant de les faire entrer dans la commune.

Toute contravention à cet article est punie d'une amende, quelquefois du double, quelquefois du triple droit; mais quel est le tribunal qui doit prononcer cette amende? c'est sur quoi les différentes lois rendues ne s'accordent pas.

Il en est, telle que celle du 27 vendemiaire pour Paris, celle du 23 floréal pour Bordeaux, et celle du 24 fructidor pour la commune de Bourg, qui n'ont rien statué sur la compétence du tribunal qui doit prononcer l'amende encourue.

Une pareille omission dans ces lois est embarrassante pour les juges et pour les percepteurs du droit d'octroi eux-mêmes; il importe que les fonctionnaires publics, chargés d'appliquer les lois, connoissent clairement et positivement l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs obligations.

D'autres lois en matière d'octrois municipaux et de

bienfaisance, celles du 22 prairial pour Rouen, du 28 du même mois pour Poitiers, du 13 thermidor pour Sedan, du 16 fructidor pour Bayonne et du 26 du même pour Charleville ; ont attribué le jugement de la contravention et l'application de la peine aux tribunaux de police municipale ou de police correctionnelle, suivant la quotité de la somme.

Nous avons déja eu occasion de remarquer que la police municipale n'a plus de jurisdiction ; que tout exercice de pouvoir judiciaire lui est interdit par l'article 596 du code des délits et des peines du 3 brumaire an 4.

Plusieurs autres lois portant établissement d'octrois ont donné le droit de prononcer les amendes encourues, pour défaut de déclaration ou de paiement du droit, *aux tribunaux de simple police ou de police correctionnelle, suivant la quotité de la somme.* Les lois qui ont de pareilles dispositions sont les seules régulières : l'amende, qui n'excède pas la valeur de trois journées de travail, doit être prononcée par les tribunaux de police simple ; si elle est plus forte, la connoissance en appartient à la police correctionnelle : la ligne de démarcation est clairement tracée par la constitution et par le code des délits et des peines du 3 brumaire an 4.

La contradiction que votre commission a remarquée entre les dispositions des différentes lois rendues sur cette matière relativement aux attributions de pouvoir données à divers tribunaux, doit démontrer au Conseil qu'il est vraiment instant d'établir dans toute la République l'uniformité dans la manière de juger les contestations relatives au paiement des droits d'octrois municipaux et de bienfaisance ; mais, d'après les observations que vient de vous faire votre commission sur l'irrégularité, l'inconstitutionnalité même des attributions établies par les lois existantes, elle vous propose,

par mon organe, d'ajouter au *considérant d'urgence* établi par la résolution, qu'il est également instant de rectifier les erreurs et les contradictions qui ont pu se glisser dans la rédaction des lois. L'urgence ainsi motivée se trouvera en concordance avec l'article IV de la résolution qui nous occupe, portant que toute disposition de lois antérieures contraire à la présente est rapportée.

En conséquence, votre commission vous propose d'approuver l'urgence ainsi motivée :

« Le Conseil des Anciens, considérant qu'il est instant de rectifier les erreurs et les contradictions qui ont pu se glisser dans la rédaction des lois sur les contestations et contraventions relatives au paiement des droits d'octrois municipaux et de bienfaisance, et d'établir dans toute la République l'uniformité dans la manière de juger les affaires de ce genre, approuve l'acte d'urgence. »

Représentans du peuple, votre commission croit vous avoir démontré qu'il existe des contradictions frappantes dans les dispositions des lois qui établissent des octrois de bienfaisance dans plusieurs communes de la République ; que plusieurs de ces dispositions sont en opposition avec les lois existantes sur l'organisation judiciaire et avec la constitution ; il s'agit maintenant d'examiner si la résolution qui nous occupe établit la concordance et l'uniformité entre les lois rendues et à rendre, et si elle répare les erreurs que nous avons remarquées dans les lois existantes.

La résolution du 27 fructidor contient cinq articles, dont le dernier est de pure forme.

L'article premier est ainsi conçu : « Les contestations » civiles qui pourront s'élever sur l'application du tarif, » ou sur la quotité des droits exigés par les receveurs » des octrois municipaux et de bienfaisance créés par les

» lois existantes, ou qui pourront être créés dans les di-
» verses communes de la République pour l'acquit de leurs
» dépenses locales, celles des hospices civils et secours
» à domicile, seront portées devant le juge-de-paix de
» l'arrondissement, à quelque somme que le droit con-
» testé puisse s'élever, pour être par lui jugées sommai-
» rement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à la
» charge de l'appel, suivant la quotité de la somme. »

Ce premier article a paru à votre commission conforme aux vrais principes; on voit en effet qu'il ramène à la jurisdiction civile du juge-de-paix le jugement de contestations qui, par leur nature, ne participent en rien du délit, jugement qui avoit été jusqu'ici irrégulièrement attribué aux tribunaux de police.

On voit que cette nouvelle attribution, plus régulière que les anciennes, est appliquée par cet article aux contestations qui pourront naître à raison de la perception des octrois créés par les lois existantes, comme de ceux qui pourront être créés par la suite; ainsi se trouvent rectifiées les erreurs et les contradictions que votre commission vous a fait remarquer en cette partie dans les lois existantes; l'uniformité se trouve assurée pour celles que le Corps législatif pourra se trouver à lieu de rendre sur la même matière.

La résolution donne l'attribution au juge-de-paix de l'arrondissement du lieu où les contestations sur la quotité du droit auront pris naissance, à quelque somme que le droit contesté puisse s'élever, pour être par lui jugées sommairement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à la charge de l'appel, suivant la quotité de la somme.

Cette étendue de pouvoir donnée au juge-de-paix, par ces mots *à quelque somme que le droit contesté puisse s'élever*, n'a rien d'inconstitutionnel ni qui excède le droit du Corps législatif. Remarquez d'abord, repré-

sentans du peuple, que la résolution n'étend pas les bornes de la compétence des juges-de-paix pour le dernier ressort; cette étendue de compétence laisse évidemment soumise à l'appel les décisions du juge-de-paix qui excéderont le taux auquel les lois antérieures ont fixé le dernier ressort. Si le législateur l'eût voulu autrement, il eût dit : les contestations seront portées devant le juge-de-paix, pour être par lui jugées; savoir, en dernier ressort, jusqu'à la somme de . . . et à la charge de l'appel, à quelque somme que le droit contesté puisse monter.

Mais quand la résolution eût étendu la compétence pour le dernier ressort, comme elle l'a fait à la charge de l'appel, cette résolution n'en devroit pas moins être approuvée. La loi du mois d'août 1790 sur l'organisation judiciaire, en fixant par l'article IX le droit donné aux juges-de-paix de juger sans appel jusqu'à la valeur de cinquante francs, et à charge d'appel jusqu'à cent francs, ajoute que les *législatures pourroient élever le taux de cette compétence.*

L'article X désigne plusieurs objets sur lesquels les juges-de-paix peuvent juger à charge d'appel, à quelque valeur que la demande puisse monter; et l'art. 213 de la constitution porte, indéfiniment et sans limitation, que la loi détermine les objets dont les juges-de-paix et leurs assesseurs connoissent en dernier ressort, et qu'elle leur en attribue d'autres qu'ils jugent à la charge de l'appel.

Finalement l'article premier de la résolution, en portant que les contestations dont il s'agit, seront jugées sommairement et sans frais, assure la célérité et l'économie dans l'instruction et dans les jugemens.

L'ordre de la discussion appelle l'article III, qui est une suite, un corollaire de l'article premier, et qui se trouve transposé dans la résolution.

Cet article III porte que, « Lorsqu'il y aura lieu à » contestation sur l'application du tarif ou sur la quotité du droit exigé par le receveur, tout porteur ou » conducteur d'objets compris dans le tarif sera tenu » de consigner entre les mains du receveur le droit » exigé ; il ne pourra être entendu qu'en rapportant au » juge qui devra en connoître la quittance de ladite » consignation. »

Cette précaution, rigoureuse en apparence, a paru à votre commission avoir été déterminée par la nature même de l'octroi. S'il suffisoit à un porteur ou conducteur d'objets compris dans le tarif d'élever une contestation sur l'application de ce tarif ou sur la quotité du droit exigé, pour être dispensé de le payer, on sent combien de droits légitimement acquis à la commune se trouveroient perdus, pour elle et pour les hospices et les indigens au soulagement desquels ils sont destinés : un porteur ou un conducteur d'objets sujets à octroi, après être entré dans une commune, passe outre ou s'en retourne chez lui ; il arriveroit le plus souvent qu'un receveur ne sauroit où prendre un contribuable qui se seroit soustrait au paiement de l'octroi par une contestation souvent mal fondée. Le receveur, au contraire, toujours à son bureau, sera toujours prêt à rendre au contribuable qui aura fait juger la légitimité de sa réclamation.

Je reviens à l'article II de la résolution, ainsi conçu : « Les amendes encourues en vertu desdites lois, seront » prononcées par les tribunaux de simple police, ou » de police correctionnelle, suivant la quotité de la » somme. »

Cet article n'est qu'une répétition du 151e. du code des délits et des peines, qui porte :

« La justice, pour la répression des délits, est admi- » nistrée, 1°. par les tribunaux de police, relativement

» aux délits dont la peine n'est portée par la loi, ni » au-dessus de la valeur de trois journées de travail, » ni au-delà de trois jours d'emprisonnement;

» 2°. Par les tribunaux correctionnels, relativement » aux délits dont la peine excède ou trois journées de » travail ou trois jours d'emprisonnement, et n'est néan- » moins ni afflictive ni infamante. »

Votre commission ne vous dissimulera pas qu'elle a été quelque temps arrêtée sur le point de savoir si cet article 151 du code des délits et des peines, répété dans l'article II de la résolution, étoit applicable au porteur ou conducteur d'objets de consommation compris au tarif, qui s'est soustrait au paiement du droit avant de les faire entrer dans la commune : elle s'est rappelé beaucoup d'espèces dans lesquelles les juges-de-paix et les tribunaux civils sont autorisés par les lois à prononcer des amendes même au-dessus de la valeur de trois journées de travail.

Une loi du 14 fructidor an 3 a attribué aux juges-de-paix, et en cas d'appel aux tribunaux civils, le jugement des contraventions aux réglemens faits pour les douanes.

Une autre loi, du 23 vendémiaire an 5, a ordonné que dans les neuf départemens réunis, comme dans toute la République, les instances en matière de douanes seront portées devant le juge-de-paix du canton de l'arrondissement, et en cas d'appel, devant les tribunaux civils de département, pour y être jugées conformément aux lois.

Mais votre commission a cru remarquer des différences sensibles entre la matière des douanes et celle des octrois municipaux et de bienfaisance dont il s'agit ici. Les bureaux des douanes sont principalement établis sur les côtes et frontières. Les contraventions aux réglemens faits pour cette matière, se punissent

par la confiscation et la vente des marchandises saisies. Il n'étoit guères possible d'attribuer de pareilles opérations aux tribunaux de police; on ne pourroit pas, d'ailleurs, se promettre de trouver des tribunaux de police correctionnelle établis dans les ports et sur les frontières où il s'agit de constater les contraventions. Les droits d'octrois, au contraire, ne se perçoivent qu'aux entrées des communes populeuses qui sont chefs-lieux d'arrondissement; et dans toutes celles où des octrois de bienfaisance ont été établis jusqu'ici, il existe des tribunaux de police correctionnelle.

La loi du 3 nivose an 6, relative au droit de passe pour l'entretien des routes, a un rapport plus direct aux droits d'octroi qui nous occupent. L'article X de cette loi défend à toute personne assujétie à la taxe d'entretien, de passer les bureaux sans payer, à peine de 50 francs d'amende. Cette loi ne dit point quel sera le juge qui prononcera cette amende, mais cet article que nous venons de rapporter, est classé sous le titre II, qui traite de la police des barrières; et ce titre, qui contient cinq articles, rapporte tous les délits plus ou moins graves qui peuvent naître à l'occasion de la perception du droit de passe.

Votre commission s'est encore rappelé que dans bien des circonstances, les tribunaux civils prononcent des amendes qui excèdent la valeur de trois journées de travail, telles que celles encourues faute d'avoir comparu au bureau de conciliation, celles pour appel mal fondé, celles pour contravention aux lois des patentes, du timbre et de l'enregistrement.

Mais, pour dissiper tous ses doutes à cet égard, votre commission s'est rapprochée des principes; elle s'est décidée à vous proposer d'approuver l'article II de la résolution, par les considérations suivantes:

Les douanes, les patentes, le timbre, l'enregistre-

ment, sont des droits nationaux; l'octroi municipal et de bienfaisance, au contraire, est une propriété attribuée à une commune particulière, destinée au soulagement de ses pauvres et à ses dépenses locales.

Il ne seroit pas extraordinaire qu'une nation grande et généreuse, en réglant la perception de ses droits, eût été infiniment indulgente pour ceux qui contreviendroient à ses réglemens; mais que, statuant pour le maintien des propriétés particulières, elle rentrât dans les principes consacrés à cette matière.

Cela posé, les tribunaux de simple police et de police correctionnelle sont établis, par la constitution et par la loi du 3 brumaire an 4, pour connoître des délits qui, par leur nature, n'emportent peine afflictive ni infamante. Un porteur ou conducteur d'objets de consommation qui, par ruse ou par violence, se soustrait au paiement de l'octroi, se rend coupable d'un vol, vol qui est un délit d'autant plus répréhensible, que l'objet volé étoit particulièrement destiné à secourir l'indigence.

D'ailleurs, la comparution du prévenu de contravention à la loi de l'octroi, devant le tribunal de simple police ou de police correctionnelle, ne sera pour lui ni plus gênante, ni plus onéreuse que celle qu'il seroit obligé de faire devant le juge-de-paix, et, en cas d'appel, devant le tribunal civil du département; l'amende, quoique prononcée par un tribunal de police, ne sera ni afflictive, ni infamante. Les tribunaux de police simple et de police correctionnelle se trouveront toujours près du lieu où la contravention aura été commise. Les témoins, s'il en faut entendre, se trouveront sur le même lieu.

L'article II de la résolution ne présente donc aucun inconvénient, ni pour la chose publique, ni pour l'intérêt des prévenus; il ne blesse en rien les règles de l'exacte justice.

L'article IV de la résolution en est le complément; il porte que : « Toute disposition de lois antérieures, » contraire à la présente, est rapportée. »

Par-là, les dispositions précédentes de la résolution se trouveront substituées aux erreurs et aux contradictions que nous vous avons fait remarquer dans les lois antérieures, et l'uniformité régnera désormais dans cette partie de la législation; il est donc avantageux, sous tous les rapports, de convertir en loi la résolution que je viens de soumettre à votre examen, et votre commission, composée de nos collègues *Simon*, *Deydier* et moi, vous propose, à l'unanimité, de lui donner votre approbation.

Nota. La résolution qui est l'objet de ce rapport, a été convertie en loi le 2 vendémiaire an 8.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Vendémiaire an 8.